

**Miguel Laparra  
Nerea Zugasti  
Lucía Martínez**

## **El reto de la pobreza y la exclusión social severas y la necesidad de garantizar unos ingresos suficientes en España<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Este artículo está realizado a partir de la actualización y síntesis de otros trabajos previos:

Laparra, M. y Pérez Eransus, B., Eds. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra Social "la Caixa".

Laparra, M. (2013): "La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano." *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 10.

Laparra, M. (2014): La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. F. Lorenzo. Madrid, Fundación FOESSA.

Laparra, M., Ed. (2015): *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPRARAIIIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona, Bellaterra.



*Stari sedrvan u Prizrenu. Nadezda Petrovic.*

---

*Este artículo pretende ofrecer una panorámica de la evolución de la pobreza y de la exclusión social en el marco español y analizar la capacidad de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos para hacer frente a estas transformaciones. Ello resulta especialmente pertinente porque en el marco español ha tenido lugar un aumento del número de personas en situación de exclusión y de pobreza y porque las estrategias de ajuste del gasto social de los últimos años han derivado en cambios en las políticas sin reflexión sobre su impacto social.*

*Hay razones de peso para considerar la erradicación de la pobreza severa como una prioridad nacional: es una cuestión de equidad y oportunidad; es un objetivo viable, con una función preventiva y debe ser concebida como una inversión social de futuro. Y, sobre todo, es una cuestión de derechos humanos.*

*La forma más razonable de abordar este objetivo es una revisión en profundidad del conjunto de dispositivos que configuran nuestro sistema de garantía de ingresos mínimos. La ILP promovida recientemente por los sindicatos puede suponer la confluencia de las demandas planteadas desde distintos sectores sociales.*

## INTRODUCCIÓN

**E**STE artículo pretende, en primer lugar, ofrecer una panorámica de la evolución de la pobreza y de la exclusión social en el marco español y, en segundo lugar, analizar la capacidad de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos para hacer frente a las transformaciones de dichas realidades. Ello resulta especialmente pertinente por tres razones.

En primer lugar, porque en el marco español ha tenido lugar un aumento del número de personas en situación de exclusión y de pobreza. La coyuntura económica ha contribuido a un endurecimiento de las condiciones de vida de un gran número de hogares en España y ha tenido un impacto muy reseñable en los colectivos más vulnerables, donde muchas familias se enfrentan a grandes dificultades acumuladas para satisfacer las necesidades más básicas del hogar.

En segundo lugar, asistimos a una transformación de la naturaleza de las necesidades y de los grupos afectados en la que nuevas problemáticas toman fuerza. Valga de ejemplo el creciente número de personas desahuciadas por los problemas de impago consecuencia de la pérdida del empleo y de la imposibilidad de la reincorporación al mercado de trabajo. Otras transformaciones igualmente reseñables son el empobrecimiento de la infancia y de la juventud y la extensión de las situaciones de pobreza y exclusión a sectores más amplios de los trabajadores ocupados. Se hace patente así la existencia de nuevos perfiles que se alejan del espacio de la integración.

En tercer lugar, las estrategias de ajuste del gasto social que han tenido lugar en los últimos años han derivado en cambios en las políticas de nivel nacional y autonómico sin reflexión sobre su impacto social. En el plano nacional se han producido cambios en programas sin una evaluación previa o posterior de los efectos sobre la articulación de prestaciones de tipo estatal con las rentas mínimas autonómicas, concebidas como la última red de protección. Visibilizar estas realidades y plantear un diagnóstico sobre la situación actual resulta, en este contexto, una necesidad inaplazable.

Para el desarrollo de estos objetivos recurriremos al análisis de diversas bases de datos como la Encuesta de Población Activa o la Encuesta de Condiciones de Vida, ambas pertenecientes al Instituto Nacional de Estadística así como a la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA. Utilizaremos también las estadísticas europeas sobre protección social y otros documentos administrativos sobre los dispositivos de garantía de ingresos mínimos a nivel estatal.

## 1. CAMBIOS EN EL ESPACIO SOCIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Las situaciones de pobreza y exclusión social han sido analizadas desde diversas disciplinas (economía, demografía, sociología, trabajo social, entre otras), dando lugar a diferentes planteamientos teóricos que han abordado la realidad de la exclusión desde distintas perspectivas. Entre estas perspectivas teóricas diversas se ha ido asentando un paradigma de la exclusión, en el que confluye la dimensión económica de la pobreza con las situaciones de exclusión ciudadana desde un punto de vista más político en relación al ejercicio efectivo de los derechos políticos y sociales, así como el reconocimiento de las redes sociales como una dimensión fundamental de las situaciones de inclusión. Éste último aspecto fue impulsado, fundamentalmente, desde la sociología francesa (Paugam, 1994). Estos tres ejes diferenciados (económico, político y social) se identifican como pilares fundamentales de integración y a través de las relaciones que los hogares o personas mantienen con el mercado de trabajo, el estado y los servicios públicos o con sus redes sociales y familiares se va definiendo la naturaleza heterogénea, multidimensional y dinámica de las situaciones de exclusión.

Esta definición se sustenta en un consenso teórico recogido en Laparra *et al* (2007), donde expertos en la materia concluyen que las situaciones de exclusión social son «el proceso de alejamiento progresivo de una integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad (desde la precariedad o vulnerabilidad hasta situaciones de exclusión más graves) y situaciones en

las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección por otro». Por tanto, con esta definición se alcanza el consenso que señala que la exclusión social es una realidad dinámica, diversa, definida en relación a múltiples factores y con diferentes intensidades. Sin embargo, es precisamente esta diversidad y el carácter dinámico y multidimensional de estos procesos lo que complejiza su medición.

Las encuestas, tanto nacionales como europeas, realizadas con carácter periódico<sup>2</sup> ofrecen numerosas referencias a aspectos económicos relacionados con el nivel de ingresos o la relación de un hogar con el mercado de trabajo. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por incorporar a estas encuestas indicadores relacionados con la privación material o el estado de la vivienda, entre otras. Es reseñable la construcción a nivel europeo del indicador AROPE<sup>3</sup>, el cual permite avanzar a nivel internacional hacia una conceptualización multidimensional de la exclusión social. Sin embargo todavía se encuentran dificultades de medir periódicamente y a través de estas encuestas otras dimensiones de carácter social y político que son fundamentales para comprender la exclusión social.

Es por ello que a partir de la definición anteriormente presentada se construyó un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) a partir de un total de 35 indicadores que buscaban atender y medir las diferentes dimensiones de la exclusión social: participación en el mercado de trabajo y el consumo, en el eje económico; el ejercicio efectivo de los derechos políticos o el acceso a los diferentes sistemas de protección social, en el eje político; así como, en el eje relacional, aspectos como la ausencia de redes sociales o la existencia de relaciones interpersonales conflictivas. A partir de estos 35 indicadores consensuados se construyó la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (EINSFOESSA). Dicha herramienta ha sido aplicada en los años 2007, 2009 y 2013, permitiendo medir y visibilizar en España el fenómeno de la Exclusión Social en unos años claves para la cohesión social en España, debido a las consecuencias de la crisis económica y de las políticas que se han ido construyendo para afrontarla.

---

<sup>2</sup> Véase Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) o Encuesta de Población Activa (EPA) a nivel estatal (INE) o sus equivalentes a nivel europeo (EU-SILC y EU-LFS) de Eurostat.

<sup>3</sup> Indicador construido por Eurostat a partir del cual se consideran personas en situación o riesgo de pobreza o de exclusión social aquellas que viven con bajos ingresos (60% de la mediana del ingreso equivalente), las personas que sufren de privación material severa (4 de los 9 ítems definidos) y/o las personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja o nula (por debajo del 0,2).

## La crisis aumenta el espacio social de la exclusión y condena a 5 millones de personas a situaciones de exclusión severa

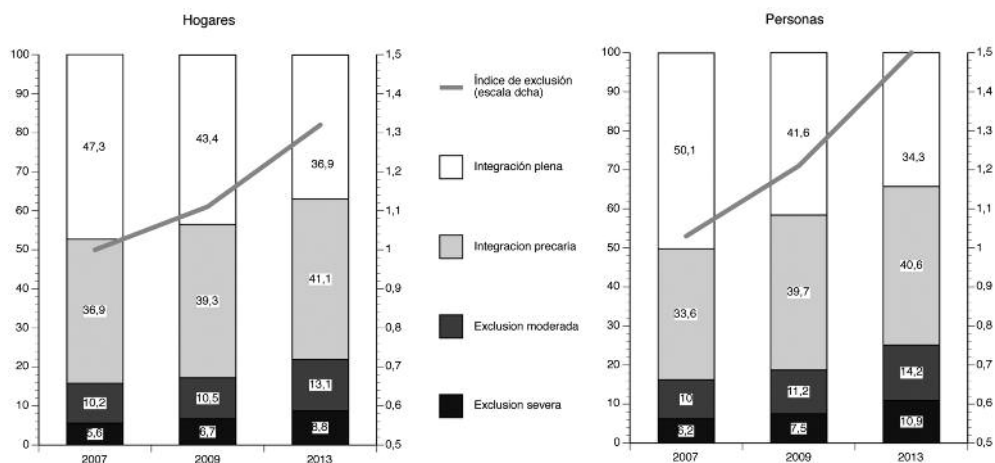
Esta encuesta constata que el empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, el impacto de la crisis ha generado un emperoramiento de un 32% respecto del 2007 para el conjunto de los hogares españoles. Es decir, tomando como unidad de medida el Índice Sintético de Exclusión Social<sup>4</sup> (en 2007 igual a 1.00) se observa que en 2009/10, el ISES aumentaba a 1,11 y llegaba a 1,32 en 2013.

En total, la exclusión social, que alcanzaba en torno al 15,8% de hogares en 2007, habría aumentado en casi 2 puntos en la primera fase de la crisis (hasta el año 2009-2010) y se habría extendido muy intensamente en los siguientes años, alcanzando al 21,9% de los hogares en 2013.

Este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad si observamos las cifras en términos de población y no de hogares. El total de personas afectadas por situaciones de exclusión se ha incrementado del 16,3% al 25,1%, siendo en los últimos 4 años cuando se ha producido el mayor deterioro debido a un aumento de 6,5 puntos del espacio social de la exclusión. En esta línea, también el ISES del conjunto de la población pasa del 1,03 en el año 2007 al 1,21 en 2009 y al 1,50 en 2013, por lo que podríamos concluir que la fractura social en España se ha ensanchado un 45% en este periodo.

GRÁFICO 1

Evolución de los niveles de integración social en la población española (2007-2013)



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

<sup>4</sup> Este ISES nos informa de la cohesión social en España. Es decir, si ésta se está deteriorando en su conjunto el ISES crece por encima de 1, mientras que si se está produciendo una reducción de los procesos de exclusión social el ISES baja por debajo de 1.

Por todo ello, tal y como se muestra en la siguiente tabla, un total de 11,7 millones de personas (3,8 millones de hogares) están afectadas en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone un 60,6% más que en 2007. Sin embargo, si bien estos resultados son alarmantes, es especialmente preocupante que 5 millones de personas se encuentren ya afectadas por situaciones de exclusión severa, un 82,6% más que en 2007, por lo que el espacio de la exclusión severa aumenta 22 puntos más que el crecimiento total de la exclusión social.

TABLA 1

Estimación de la población y del número de hogares en situaciones de exclusión social

	Total exclusión social			Exclusión severa		
	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013
Total Población (miles)	44.874	45.983	46.425	44.874	45.983	46.610
Proporción excluidos (%)	16,3	18,7	25,1	6,2	7,5	10,9
Estimación excluidos (miles)	7.314	8.599	11.746	2.782	3.449	5.080
Crecimiento respecto de 2007 (%)		17,6	60,6		24,0	82,6

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

### Los factores de exclusión social se acumulan, y el desempleo prolongado motiva procesos de exclusión en la vivienda o la salud

La destrucción de empleo en España y su progresiva precarización desde el inicio de la crisis dio lugar a que el ámbito del empleo y los ingresos fuera una dimensión determinante en el desarrollo de procesos de exclusión social. No obstante, su extensión ha llevado a muchos hogares a iniciar procesos de exclusión en otras dimensiones, entre las que destacan la salud o la vivienda. Tal y como se observa en la siguiente tabla, la incidencia de los problemas de exclusión del empleo para el total de población se multiplica entre 2007 y 2013 por 2,5, los de salud se duplican y los problemas de vivienda, que ya partían de un nivel relativamente elevado, se incrementan un 36%. Esta concatenación de efectos del desempleo prolongado era también identificada en otros análisis de corte cualitativo donde se podía comprobar el deterioro de la salud física y mental o la acumulación de impagos relacionados con la vivienda de hogares en desempleo de larga duración (Lasheras y Martínez Virto, 2013).

TABLA 2.

Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población, para la población excluida y para la exclusión social severa (%)

Dimensiones de la exclusión	Total población			Población excluida			Población en exclusión severa		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
<b>Exclusión del empleo</b>	16,9	29,7	41,5	45,3	71,0	77,1	39,3	84,5	84,7
<b>Exclusión del consumo</b>	s.d.	s.d.	7,3	s.d.	s.d.	28,9	s.d.	s.d.	52,3
<b>Exclusión política</b>	12,2	21,1	13,9	22,2	51,7	32,2	29,2	46,5	38,8
<b>Exclusión de la educación</b>	10,4	11,0	8,6	19,9	30,0	20,2	23,7	33,7	27,2
<b>Exclusión de la vivienda</b>	21,5	22,6	29,2	55,1	54,2	61,7	66,2	61,5	84,8
<b>Exclusión de la salud</b>	9,4	10,5	19,8	34,2	31,5	46,0	37,0	42,2	60,3
<b>Conflicto social</b>	5,0	6,1	6,2	28,9	19,5	17,9	37,2	24,9	23,2
<b>Aislamiento social</b>	4,4	2,5	2,7	13,4	5,4	5,3	19,8	7,0	7,2

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Por otro lado, es también reseñable que los procesos de participación política presentan un amplio déficit en los espacios de exclusión, así como que el 50% de la población en exclusión severa presenta privaciones básicas.

No obstante, el incremento de las diferentes dimensiones de la exclusión social no parece haber tenido un impacto negativo en el ámbito de las relaciones sociales. Existe una amplia tradición, sobre todo impulsada desde la sociología francesa, en identificar el estrecho vínculo entre el desarrollo de procesos de exclusión del empleo con el deterioro o la pérdida de relaciones sociales (Paugam, 1994). Sin embargo, no hay todavía indicios claros en España de que la alta tasa de desempleo haya deteriorado significativamente las redes sociales y familiares. Al contrario, incluso el aislamiento social parece haberse reducido. Este resultado parece señalar que en los primeros años de la crisis las redes sociales han sido un apoyo fundamental para muchos hogares. Sin embargo también se debe subrayar que, a pesar de que, según la EINSFOESSA, 3 de cada 4 hogares cuentan con ayuda en momentos de necesidad, se constata una ligera tendencia a la baja entre 2007 y 2013 (-0,4pp) que alerta de los riesgos de que la crisis prolongada y la sobrecarga familiar debiliten el tradicional colchón familiar.

### **En la incidencia de la exclusión social, se reducen las diferencias por sexo pero aumentan por edad**

La incorporación de la perspectiva de género a los estudios de pobreza y exclusión contribuye, desde hace más de tres décadas, a visibilizar que la pobreza y la exclusión

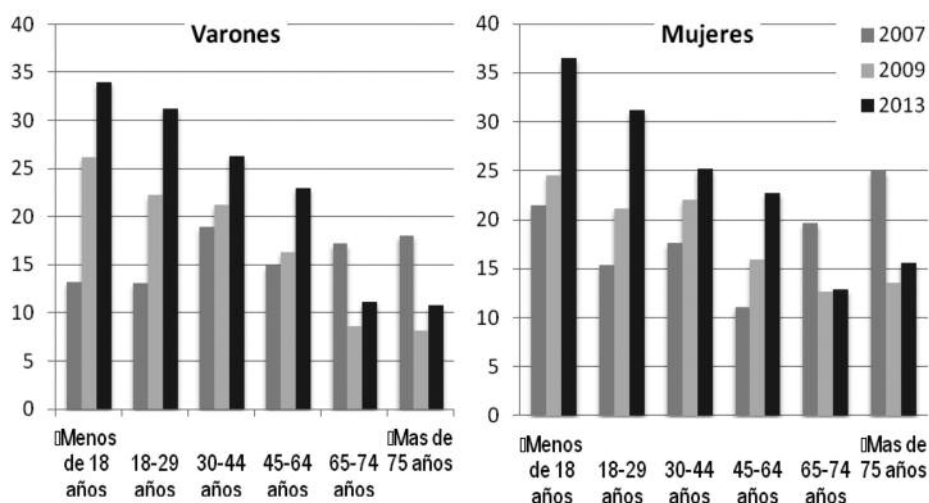


más severa tiene, en muchas ocasiones, rostro femenino. Sin embargo, la crisis y la destrucción de empleo, inicialmente en los sectores masculinizados, parece habernos llevado hacia una igualdad de sexos a la baja en términos de exclusión. Como evidencia de ello, la EINSFOESSA señala que en 2007 existía una diferencia de más de 5 puntos en el porcentaje de hombres y mujeres en situación de plena integración (51,4% frente a 46,1%) mientras que en 2013 los porcentajes se igualan (34,2% y 34,4%, respectivamente). Este mismo proceso de igualación ocurre en el resto de espacios de exclusión, a excepción de la exclusión severa donde no se producen cambios significativos. En el caso de las personas en situación de integración precaria, una diferencia de 3 puntos en 2007 desaparece en 2013, y en la exclusión moderada las diferencias se reducen de 2 a 0,4 puntos entre 2007 y 2013.

Por otro lado, el empeoramiento generalizado de la sociedad española ha llevado a ensalzar las diferencias de edad, evidenciando que la crisis ha afectado, en términos de exclusión, mucho más a los jóvenes. Muestra de ello es que el 44% de las personas excluidas tiene menos de 29 años (EINSFOESSA, 2013). En esta línea, el siguiente gráfico muestra la incidencia de la exclusión social, durante el periodo 2007-2013, en la población española según grupos de edad y sexo. Las diferencias entre hombres y mujeres se han reducido en todos los grupos de edad, aunque la incidencia sigue siendo mayor en algunos grupos de mujeres (tanto de menores de 18 años y como mayores de 75 años). Aun así, se debe subrayar las diferencias en razón de la edad, con un empeoramiento relativo en los varones menores de 30 años.

GRÁFICO 2

Incidencia de la exclusión social en la población española, según grupos de edad y sexo 2007, 2009 y 2013 (por 100 personas de cada grupo)



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

## 2. LAS DESIGUALDADES AVANZAN Y LOS INGRESOS DE LOS MÁS POBRES COLAPSAN

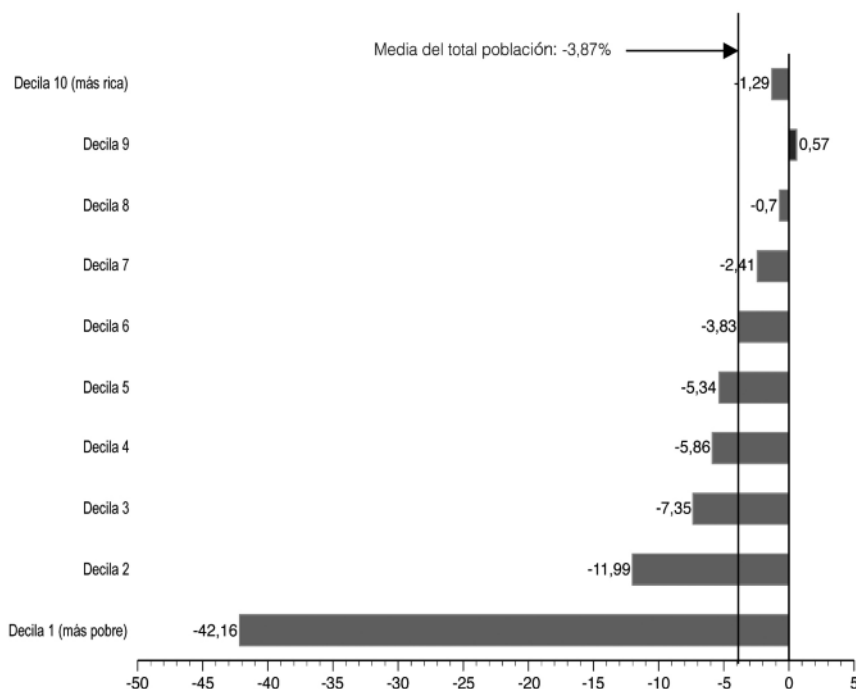
Como se había avanzado en otros análisis, la crisis ha sido especialmente injusta y cruel en España con los más pobres, algo que es más una excepción que una tendencia general en la Europa más desarrollada (Ayala, 2013). En el gráfico adjunto se muestran las variaciones en la media de ingresos de cada uno de los 10 subgrupos o decilas entre 2007 y 2012 (situación de 2007 y 2011) en el conjunto de España.

Con esta fórmula podemos señalar, en primer lugar, que prácticamente todos los grupos de población del Estado han visto reducidos sus ingresos. Sin embargo, quizás la idea que más claramente queda plasmada en el análisis de la variación de los ingresos es que el impacto de la crisis no ha sido el mismo en todos los grupos. Lejos de esto, podemos afirmar que cuanto menores son los ingresos de la persona, mayor es la reducción de ingresos experimentada. Así, el grupo más rico ha visto reducidos sus ingresos en un 1,29% mientras que los más pobres han experimentado una bajada de un 42,16% en sus rentas.

La caída de los ingresos se ha concentrado entonces muy especialmente en las personas más pobres. Es decir, aquellos que se encontraban en los puestos bajos de la escala han visto empeorada su posición en mayor medida. Ello supone la apertura de una evolución regresiva, con especial calado si analizamos los datos desde una perspectiva comparada. Tal y como señala Ayala (2014) en pocos países de la Unión Europea han caído tanto las rentas más bajas como en España.

Aunque es complejo establecer la demanda potencial de programas de garantía de ingresos mínimos, datos como los aquí ofrecidos pueden ser tomados como referencia para demostrar el limitado alcance de la cobertura de estos programas. La crisis ha tenido un mayor impacto en colectivos que con anterioridad al cambio de coyuntura se encontraban en situaciones de vulnerabilidad. Los ingresos de las personas en situaciones de pobreza extrema se encuentran cada vez más lejos de los de la media de la población (Laparra y Pérez, 2010 y 2012).

GRÁFICO 3  
Variación de los ingresos por decilas (2007-2011)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida.

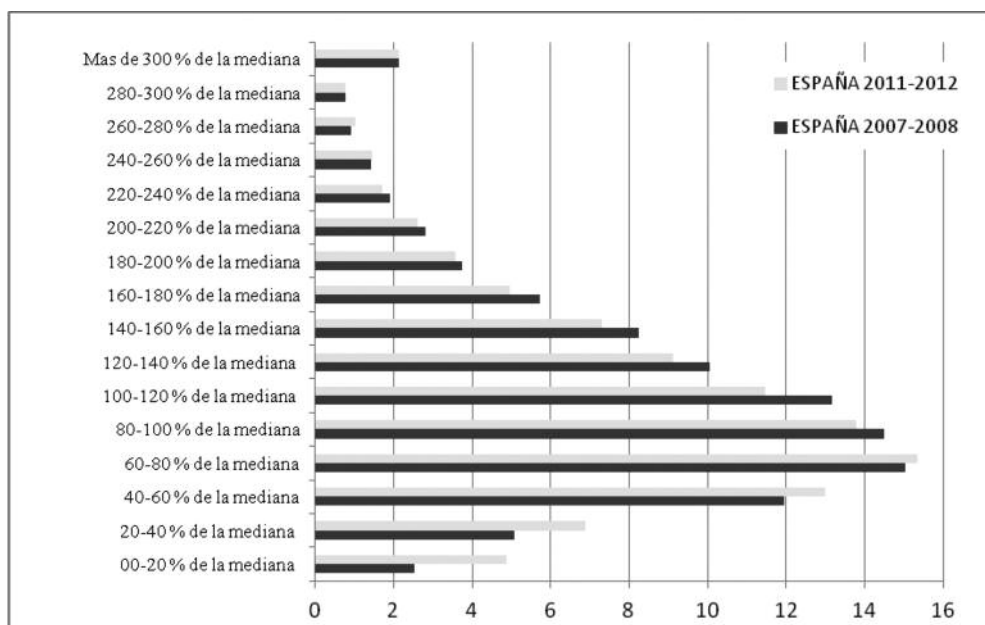
Podemos decir entonces que, en un contexto de crisis económica y social, las personas que se encontraban en los estratos bajos de la escala de ingresos han visto empeorada su situación en mayor medida que el resto de la población. Sin embargo, y poniendo de manifiesto la importancia de abordar la tesitura de las personas que experimentan las situaciones de mayor dificultad, no podemos dejar de lado la importancia del análisis de la situación entre las clases medias.

Si abordamos esta cuestión, se evidencia que España es cada vez menos una sociedad de clases medias. El 57% de la población española se sitúa actualmente en niveles de ingresos intermedios entre el 60% y el 160% de la mediana. Estos son niveles inferiores a los registrados en el periodo anterior a la crisis (61%). Es decir, el análisis nos muestra un declive de la proporción de personas pertenecientes a grupos de ingresos intermedios que va acompañada de una importante amplificación del espacio social de los grupos de ingresos más bajos y de un relativo mantenimiento (en algunos casos ligera ampliación) de los grupos de renta más altos.

Ello pone en evidencia una cierta tendencia a la polarización de la sociedad española que plantea importantes retos para las políticas sociales a diseñar en un futuro. En un contexto de dualización social, los itinerarios de incorporación son más improbables, más complicados y, sin duda, más costosos.

GRÁFICO 4

Distribución de la población por tramos de ingreso en relación a la mediana estable para el periodo 2007-2012



Nota: La mediana estable para el periodo 2007-12 está calculada como la media de las medianas de cada año, una vez corregido el impacto del IPC.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida.

Más allá de las cuestiones vinculadas a las variaciones en los ingresos en general, nos interesa también atender a la evolución de las situaciones vinculadas a la pobreza severa en España. Los últimos datos de evolución ofrecidos por la Encuesta de Condiciones de Vida remarcan un importante empeoramiento de la situación social en España vinculado a la extensión de la pobreza severa, que habría pasado de afectar al 4,7% de la población, según datos de la encuesta 2007, a afectar al 7,9% según la encuesta 2012.

Los datos más actualizados de la Encuesta de Condiciones de Vida se corresponden con los de 2013. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en 2013 se ha

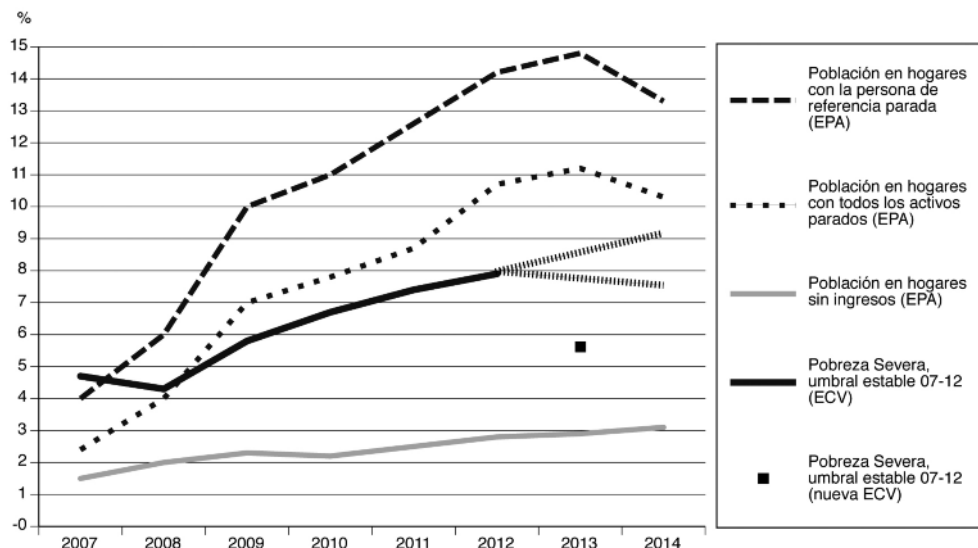
adoptado una nueva metodología en los datos relativos a los ingresos del hogar. Estos han sido elaborados combinando la información de los registros de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social con la información declarada por las propias personas encuestadas. Es por ello que se produce una ruptura en la serie. Los datos no son, por tanto, comparables con los publicados en años anteriores. Esto supone que en este momento y hasta que el INE facilite la información necesaria para seguir construyendo una serie comparable, nos encontramos sin una referencia precisa de carácter oficial para saber cómo han evolucionado las situaciones de bajos ingresos y la pobreza severa en el conjunto del país. Lo que la modificación metodológica nos impide es la valoración de las tendencias en cuanto a las situaciones de bajos ingresos o de pobreza severa.

Para complicar más nuestro análisis, la Encuesta de Población Activa también ha introducido una modificación metodológica en 2014, por lo que no es fácil saber qué parte de evolución de los indicadores se debe a una mejora en la creación de empleo (sin tener en cuenta su calidad) y qué parte se debe al efecto del cambio metodológico. En relación a 2012, la proporción de población que vive en hogares en los que todos están parados o en los que el sustentador principal está parado ha experimentado un descenso. La proporción de población en hogares "sin ingresos" (sin ocupados, ni pensionistas, ni perceptores de prestaciones por desempleo), sin embargo, ha seguido creciendo en estos dos años.

En ese contexto, la proporción de pobreza severa que se desprende de la nueva ECV para 2013 no tiene nada que ver con la serie anterior 2007-12, como puede verse en el gráfico siguiente: la reducción de cerca de un 30% entre 2012 y 2013, cuando todos los indicadores de empleo estaban empeorando no tiene ningún sentido.

Para establecer una hipótesis de la evolución de la pobreza severa para 2014, podemos atender a la ligera mejoría que presentan entre 2012 y 2014 el desempleo total familiar (o el de los sustentadores principales): en ese caso habría descendido a un nivel en torno al 7,6%. O podemos también pensar que parte de esa mejora es exclusivamente por la incidencia del cambio metodológico o fijarnos más en la evolución de los hogares "sin ingresos" de la EPA: en ese caso la pobreza severa habría seguido creciendo hasta situarse en torno al 8,8% de la población de España. La hipótesis de un cierto mantenimiento de la pobreza severa es bastante coherente con la valoración de las entidades sociales, que han visto en este último año cómo se reducían los casos nuevos que aparecen a demandar ayuda, pero sin que esto lleve a suponer una reducción de la bolsa de pobreza preexistente.

GRÁFICO 5  
Estimación de la evolución de la pobreza severa en España



Fuente: Elaboración propia en base a la EPA y la ECV (INE).

### 3. LOS LÍMITES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA PARA HACER FRENTE A LAS NECESIDADES QUE GENERA LA CRISIS

Esta evolución tan perversa de la sociedad española no se explica solamente por la intensidad de la crisis económica, entendida como descenso de la actividad y de la producción de riqueza, o por la duración de la misma crisis. Tampoco el impacto especial que ha tenido sobre un sector de la construcción sobredimensionado es una explicación suficiente. En otros análisis hemos mostrado que la reacción del mercado de trabajo a la crisis económica ha sido desproporcionada en nuestro país en términos comparativos con otros países europeos y que detrás de eso debemos apuntar al efecto de un modelo de flexibilidad perversa, basado en una fuerte dualidad de los empleos (Laparra y Pérez Eransus, 2012). También tiene una parte de la responsabilidad el deterioro de las condiciones de trabajo, en tiempo y remuneración, en determinados sectores, que ha llevado a aumentar la proporción de trabajadores en situación de exclusión del 10,5% en 2007 al 15,1% en 2013, siendo uno de cada tres casos situaciones de exclusión severa (Laparra, 2014), lo que nos abre definitivamente la cuestión de cómo abordar el problema de los *working poor*.

Pero, más allá de todo eso, lo que queremos resaltar aquí es que una parte importante de la explicación de los enormes costes sociales de la crisis en España es debida también a los límites del sistema de protección social y, muy especialmente, del conjunto de dispositivos dirigidos a garantizar unos mínimos ingresos a diferentes colectivos de población. Esta crisis le ha venido grande a nuestro sistema de protección social y sus defectos se han visto ampliados en estos años como si los mirásemos con lupa.

El conjunto de pensiones y prestaciones económicas dirigidas a los sectores de bajos ingresos y que prevén por ello una prueba de necesidad (establecen un límite de ingresos para percibirlos) es significativamente abultado en España: 4,7 millones de prestaciones, lo que viene a suponer un gasto de unos 20.000 millones de euros. Y ha experimentado además un crecimiento del 34% durante el periodo de crisis económica, que es sin duda significativo pero muy inferior al avance de las necesidades sociales de la población (la pobreza severa se duplica en España en este periodo, como hemos visto).

TABLA 3

Evolución del sistema de garantía de ingresos mínimos en España 2007-2014

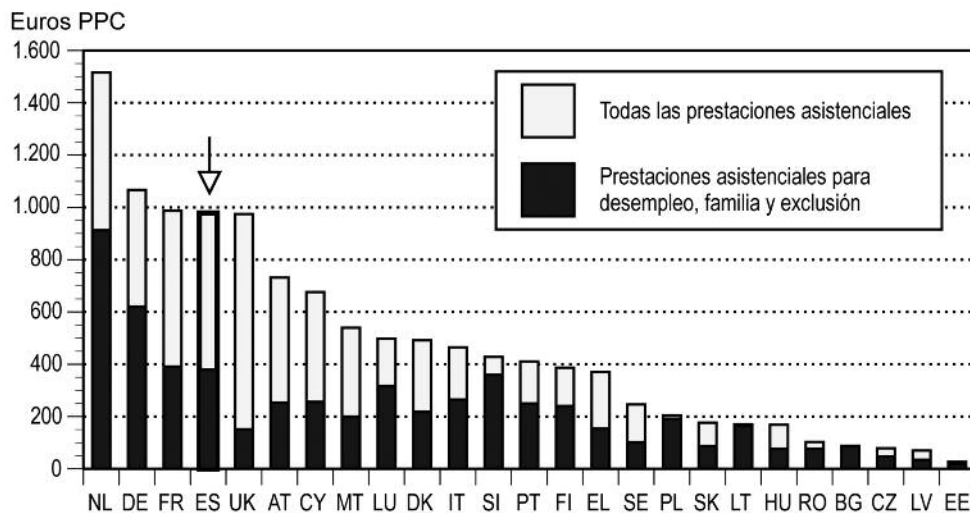
	Nº de prestaciones		% del total de prestaciones		Evolución 2007-14 (%)
	2007	2014	2007	2014	
<b>Complemento de mínimos de pensiones</b>	2.236.578	2.499.751	63,7	53,1	11,8
<b>Pensiones No contributivas</b>	474.382	446.293	13,5	9,5	-5,9
<b>Pensiones Asistenciales</b>	24.282	6.860	0,7	0,1	-71,7
<b>SGIM LISMI</b>	33.149	13.364	0,9	0,3	-59,7
<b>Subsidio desempleo</b>	575.675	1.221.390	16,4	25,9	112,2
<b>Renta Activa de Inserción</b>	65.600	261.788	1,9	5,6	299,1
<b>Rentas Mínimas CCAA</b>	103.071	258.408	2,9	5,5	150,7
<b>Total prestaciones</b>	3.512.737	4.707.854	100,0	100,0	34,0

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2013 y 2014; Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

Incluso en términos comparativos, la dotación de recursos presupuestarios para estas prestaciones de carácter asistencial es notable en nuestro país. Como puede verse en el gráfico siguiente, es uno de los países que más gasta en prestaciones asistenciales (con prueba de necesidad) de la Unión Europea, en paridad de poder de compra (PPC), especialmente si tenemos en cuenta todo el conjunto de estas prestaciones, no solo las que recogíamos en el cuadro anterior, sino el conjunto de prestaciones asistenciales, en todas sus funciones (Enfermedad, Discapacidad, Vejez, Supervivencia, Familia e hijos, Desempleo, Vivienda y Exclusión). Aunque la comparación sólo deba tomarse como una aproximación debido a la heterogeneidad de sistemas de protección social entre los países, la conclusión es clara: España dedica un volumen de recursos considerable a prestaciones sociales para los sectores de bajos ingresos.

GRÁFICO 6

Gasto por habitante, en paridad de poder de compra, destinado a prestaciones sociales asistenciales (con prueba de necesidad) en todas las funciones y específicamente para desempleo, familia y exclusión



Fuente: Eurostat, 2011.

En 2012 se produce un descenso significativo en España de un 8,8% en este apartado de la protección social, según los datos provisionales que aporta Eurostat, pero seguiría manteniendo una posición destacada, incluso dentro de la Europa de los 15, sobre todo teniendo en cuenta que todos los países que gastan más en este concepto son países con un mayor nivel de desarrollo económico.



Esta posición no es contradictoria con la constatación habitualmente recalcada del menor desarrollo en nuestro país tanto del gasto social en general como del gasto total en protección social, como puede verse en la tabla siguiente: 2.237€ PPC menos por habitante. El desarrollo comparativamente mayor de las prestaciones asistenciales no se debe tanto a un mayor desarrollo del Estado de Bienestar, sino más bien a una mayor asistencialización: las prestaciones con prueba de necesidad suponen el 14,6% del total del gasto en protección social, casi 4 puntos más que en la Europa de los 15.

Es manifiesta también una mayor orientación hacia las prestaciones económicas, monetarias, que hacia la prestación de servicios. Fruto de esta combinación, los 20.000 millones de euros a los que hacíamos referencia suponen un 25% más que la media de la Europa de los 15: un total de 555 € PPC por habitante en 2012.

TABLA 4

Prestaciones sociales, en total, asistenciales y monetarias en el sistema de protección social español en comparación con la UE-15

	<b>España</b>	<b>EU-15</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Gasto en prestaciones asistenciales (PPC/pc)</b>	863,88	891,31	-27,43
<b>Total prestaciones protección social (PPC/pc)</b>	5.912,56	8.149,90	-2.237,34
<b>% de prestaciones asistenciales en el total</b>	14,6	10,9	
<b>Prestaciones asistenciales en dinero (PPC/pc)</b>	554,82	441,58	113,24
<b>% sobre el total de prestaciones asistenciales</b>	64,2	49,5	

Fuente: Eurostat, 2012.

Sin embargo, la distribución por funciones del gasto en prestaciones asistenciales tiene en España una composición notablemente diferenciada: mucho más gasto en pensiones y mucho menos en vivienda, familia y exclusión, lo que nos empieza a identificar algunas de las carencias estructurales del sistema de protección social que la crisis ha hecho resaltar notablemente.

TABLA 5  
Gasto en prestaciones asistenciales (con prueba de necesidad) por habitante,  
en Paridad de Poder de Compra

	<b>España</b>	<b>UE-15</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Enfermedad</b>	0,32	26,14	-25,82
<b>Discapacidad</b>	103,77	136,93	-33,16
<b>Vejez</b>	322,19	148,16	174,03
<b>Supervivencia</b>	79,32	27,97	51,35
<b>Familia e hijos</b>	87,12	166,08	-78,96
<b>Desempleo</b>	187,21	100,88	86,33
<b>Vivienda</b>	34,51	176,44	-141,93
<b>Exclusión</b>	49,44	108,71	-59,27
<b>Total</b>	<b>863,88</b>	<b>891,31</b>	<b>-27,43</b>

Fuente: Eurostat, 2012

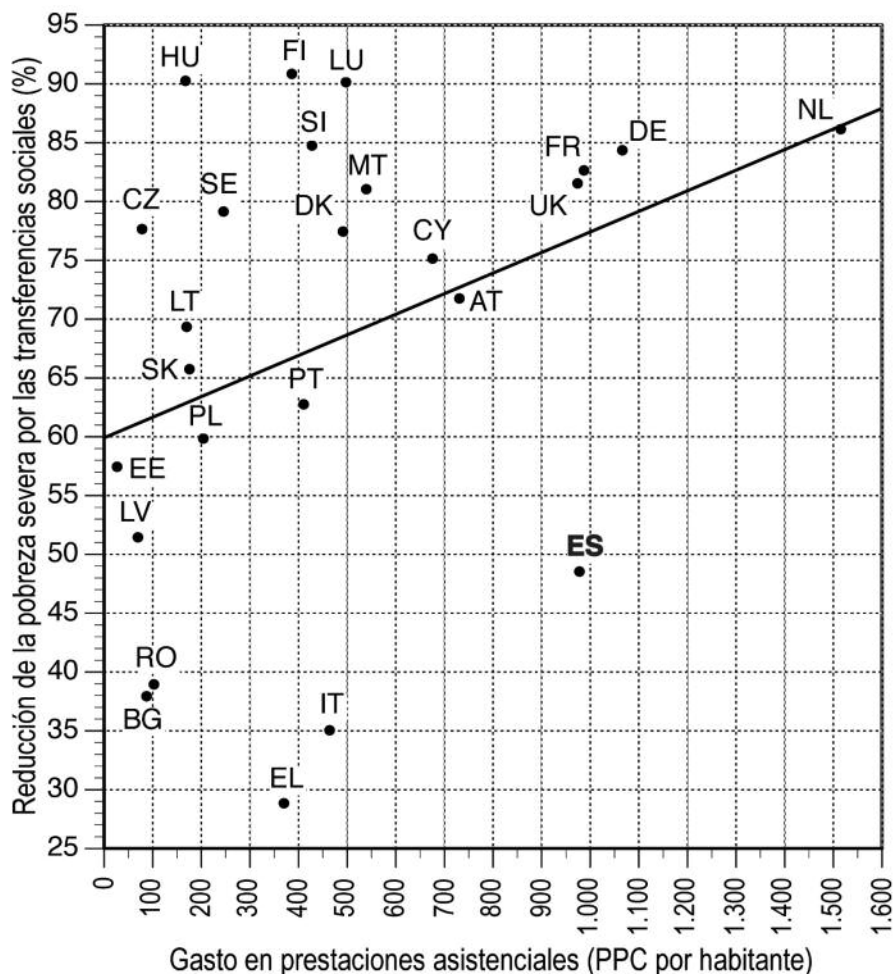
Efectivamente, la parte del sistema de protección social dirigida a garantizar unos ingresos mínimos a aquellos que no los tienen presenta en España una estructura muy poco equilibrada y con fuertes problemas de articulación entre los distintos dispositivos (Laparra, 2013). Es notablemente más robusto en lo que supone la extensión no contributiva de la protección de la Seguridad Social, que significa un 85% de las prestaciones del sistema (preferentemente el Complemento de Mínimos de las pensiones contributivas y el subsidio de desempleo con sus diferentes variantes). Y se ha desarrollado con más facilidad también en el ámbito de la población inactiva (63% de las prestaciones) que para las personas desempleadas, y todavía mucho menos para las que están ocupadas, que sólo acceden a algunos programas de rentas mínimas, de forma especialmente significativa en el País Vasco.

En el gráfico siguiente puede verse el resultado de estos desequilibrios y problemas de articulación de uno de los sistemas de asistencia social más amplios de Europa: la capacidad que parece presentar para reducir la pobreza severa es muy limitada en términos comparativos. Mientras que en los países de mayor desarrollo social las transferencias sociales reducen la pobreza severa en más de un 80%, España no logra reducirla siquiera a la mitad<sup>5</sup>. El principal problema de la protección social española para eliminar la pobreza severa no es tanto un problema de recursos, como de eficiencia en la distribución de los mismos.

<sup>5</sup> El efecto de las transferencias sociales se mide a partir de la comparación con la situación real del nivel teórico que habría de pobreza (en este caso pobreza severa) si no hubiese transferencias sociales (dejando las pensiones al margen). Es por tanto un análisis hipotético. Sin transferencias sociales, la situación posiblemente sería más dura.

GRÁFICO 7

Relación entre el gasto en prestaciones asistenciales y la reducción de la pobreza  
severa por las transferencias sociales



Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas de protección social de Eurostat y el análisis de la EU-SILC (2011).

La capacidad de este sistema se ha visto totalmente desbordada a la hora de enfrentarse a las nuevas necesidades sociales que generaba la crisis económica. Algunas de las causas de este fracaso relativo son bastante obvias, otras necesitarían un análisis más en profundidad y con información más detallada de la que ahora disponemos:

a) Muchas prestaciones son de cuantía muy limitada (véase como ejemplo los 426 € del subsidio de desempleo, que es uno de los más extendidos), en ciertos casos, por debajo de la línea de pobreza para una sola persona, especialmente si se aplica a nivel autonómico.

b) Es una cuantía fija que no varía en función de las necesidades familiares. Esta cuantía puede ser suficiente quizás para cubrir las necesidades más básicas de una persona sola (si tiene la vivienda pagada), pero es abiertamente insuficiente para una familia de tamaño medio. La incidencia de la crisis de empleo en muchas familias con niños ha hecho más evidente esta carencia.

c) Tienen una duración determinada en muchos casos, tanto en las prestaciones asociadas al desempleo como en las rentas mínimas de muchas CCAA (a veces, de unos pocos meses). La prolongación de la crisis durante un tiempo notablemente largo ha hecho que muchas personas hayan ido perdiendo progresivamente todos sus derechos a cualquier prestación existente.

d) La diversidad de baremos y de criterios con los que se aplican las distintas prestaciones hace que una parte significativa de los recursos, difícil de valorar con la información disponible, no vayan a los sectores más necesitados, sino a otros sectores de ingresos moderados.

e) La diversidad de requisitos (de edad, ingresos, contribución previa...) nunca concebidos de modo articulado, hace que haya colectivos que no tengan acceso a ninguno de los dispositivos de mínimos.

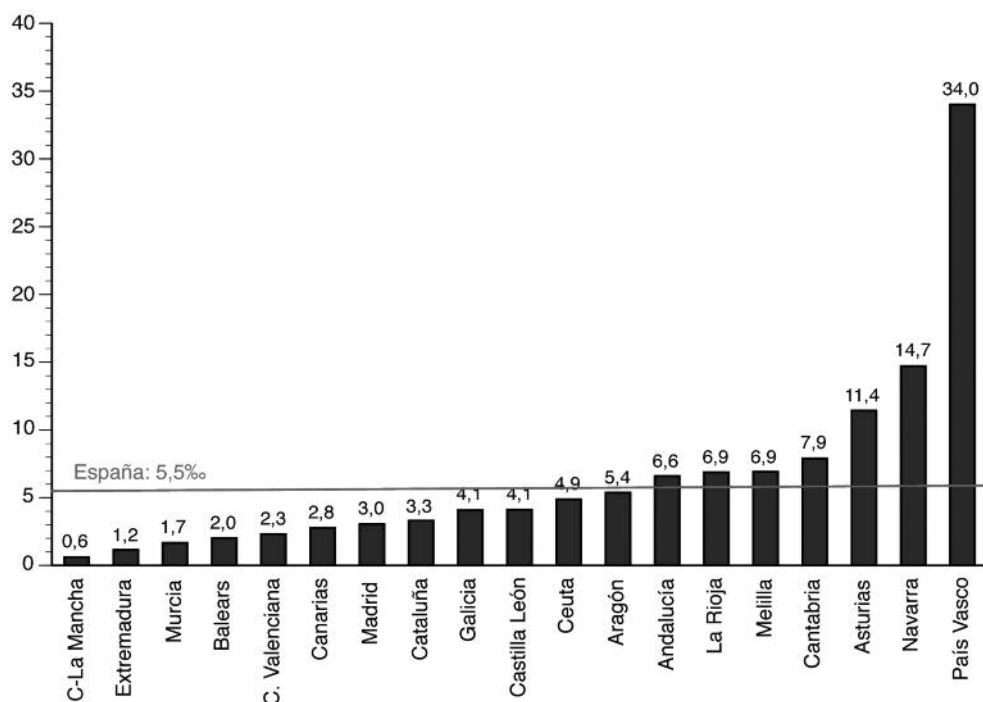
f) Las rentas mínimas de las CCAA deberían cumplir esta función de última red de protección social para los descolgados del resto de dispositivos, pero se encuentran infradesarrolladas en el 95% del país.

Este último punto nos pone el foco de atención en la situación de las rentas mínimas de las comunidades autónomas, a pesar de no suponer más del 5,5% del total de las prestaciones de mínimos reseñadas y el 5,3% del gasto total: 1.040,6 millones de euros en 2013, según las estimaciones del MSSSI.

Más allá de los muchos análisis comparativos realizados sobre la normativa, los requisitos o los baremos establecidos, lo que es necesario subrayar es que el prin-

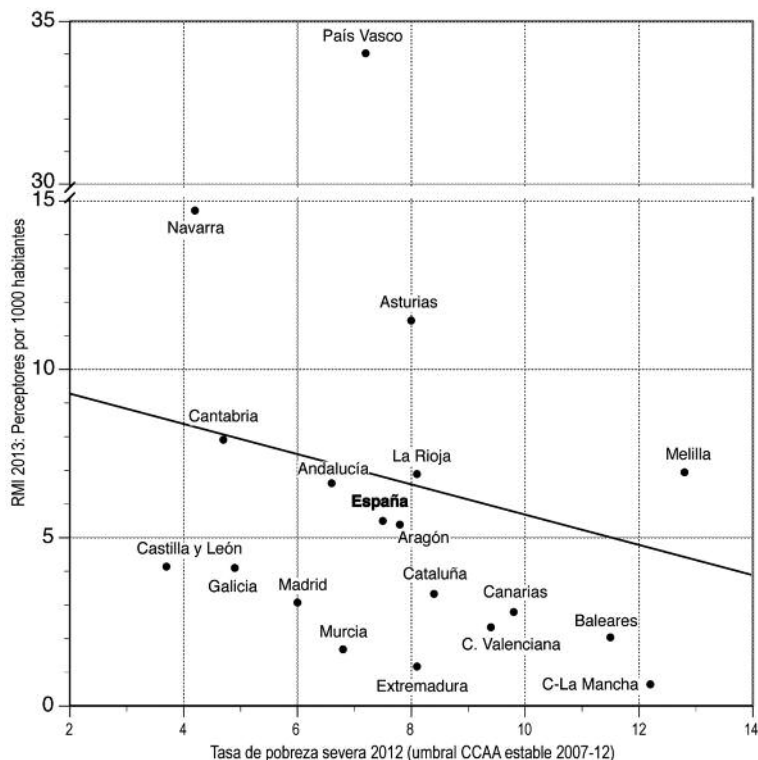
El principal problema de las rentas mínimas de inserción de las CCAA es su escasísima cobertura en la inmensa mayoría de los casos, con la honrosa excepción del País Vasco y, en menor medida, de Navarra o Asturias. Las diferencias entre CCAA son abismales (de 1 a 50 entre los extremos) y curiosamente la cobertura tiende a descender conforme aumentan las necesidades. Incluso midiendo la pobreza severa con criterios regionales, con un umbral propio para cada comunidad autónoma en función de su nivel de renta y de su distribución.

GRÁFICO 8  
Nivel de cobertura de las rentas mínimas de las CCAA:  
perceptores por cada 1.000 habitantes (2013)



Fuente: Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

GRÁFICO 9  
Relación entre la extensión de la pobreza severa y la expansión de las rentas mínimas en las CCAA



Pobreza severa: estimada en base a un umbral de pobreza estable calculado como la media del 30% de la mediana de cada año para el periodo 2007-12, para cada CCAA.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2012 (INE) y el Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Hay razones de peso para considerar la erradicación de la pobreza severa como una cuestión de prioridad nacional: es una cuestión de *equidad*, ya que es la parte de la población española que peor lo está pasando durante estos últimos años. Es una cuestión de *oportunidad*, ya que las situaciones de exclusión y pobreza más severas son las que más han estado creciendo en la crisis. Es un objetivo *viable* tanto políticamente (no entra en contradicción ideológica con ninguna de las formaciones que aspiran a dirigir el país) como económicamente (cabe en cualquier programa económico, incluso en los más austeros, con un sistema de prioridades adecuado).

Tiene una fuerte función *preventiva*, ya que los grupos más afectados son justamente los jóvenes y los niños y se evita así el deterioro definitivo de sus potencialidades futuras, del capital humano. Debe ser concebida así como una *inversión social* de futuro, que permita y vaya paralela a otras actuaciones orientadas a la promoción social de los sectores más desfavorecidos y a su futura reincorporación al mercado de trabajo. Pero sobre todo es una cuestión de *derechos humanos*, porque la pobreza en sus formas más severas afecta a la dignidad de las personas, poniendo en cuestión los fundamentos más básicos de nuestro modelo de convivencia.

Y la forma más razonable de abordar este objetivo parece ser una revisión en profundidad del conjunto de dispositivos que configuran nuestro sistema de garantía de ingresos mínimos. Con su racionalización y un refuerzo presupuestario que se ha estimado entre 4.000 y 6.000 millones de euros podría acabar de garantizarse unos ingresos mínimos suficientes para el conjunto de la población en España.

En esta línea, la Iniciativa Legislativa Popular promovida recientemente por los sindicatos puede suponer la confluencia de las demandas planteadas desde distintos sectores sociales: la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, el Foro Propositivo para una Estrategia Inclusiva, El Círculo Cívico de Opinión, la Fundación Foessa o Cáritas Española, entre otras. Cabe esperar que dicha iniciativa tenga el éxito que merece.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYALA, L. (2012): "El impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza en la Unión Europea" en LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra social "La Caixa".
- AYALA, L. (Coord.) (2014): "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas". En Lorenzo, F. (coord.): *VII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- LASHERAS, R.; MARTINEZ VIRTO, L. (2013): Crisis concatenadas. Revista *Inguaruak* nº 53-54, pp.682-693. Bilbao, Asociación Vasca de Sociología y Ciencias Políticas.
- LAPARRA, M. (2013): "La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano". *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, nº 10.
- LAPARRA, M. (Coord.) (2014): "La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años". En Lorenzo, F. (coord.): *VII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.

- LAPARRA, M. (Coord.) (2015): *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona, Bellaterra.
- LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B.; SARASA, S.; RENES, V.; PÉREZ-YRUELA, M.; TRUJILLO, M.; SUBIRATS, J.; OBRADORS, A. (2007a): Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. *Revista Española del Tercer Sector*, n. 5 Enero-Abril 2007.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid, Fundación FOESSA.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra social “La Caixa”. Recuperado de: [http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol35\\_es.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol35_es.pdf)
- LORENZO, F. (coord.) (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- PAUGAM, S. (1994): *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris, Presses Universitaires de France.



# Apuntes

## Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015

El empleo en plena mutación  
(Informe de la OIT)

*La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha publicado recientemente el informe anual “Perspectivas económicas y del empleo en el mundo 2015”.*

*Esta edición se centra en los efectos que los cambios en las formas de trabajo y en la organización del mismo tienen sobre las empresas, los trabajadores y el mundo del trabajo en general.*

*El informe presenta las últimas estadísticas sobre los salarios y el empleo remunerado, a nivel regional y mundial, y refleja la proporción de contratos a tiempo parcial y de contratos de duración determinada.*

*Analiza además las cadenas de aprovisionamiento mundiales y ofrece datos estadísticos sobre el número de trabajadores que abarcan.*

*En fin, esta nueva investigación incluye recomendaciones políticas sobre cómo reducir las crecientes desigualdades a través de la protección social y la reglamentación del trabajo.*

## RESUMEN EJECUTIVO

**E**L mundo del trabajo está cambiando profundamente, en un momento en que la economía mundial no está creando un número suficiente de puestos de trabajo. La OIT ha estimado que el desempleo mundial en 2014 se elevó a 201 millones de personas, cifra que rebasó en 30 millones el volumen de desempleo que había antes del inicio de la crisis global en 2008. Asimismo, se está demostrando que dar trabajo a los más de 40 millones de personas que se incorporan al mercado laboral cada año es un desafío de enormes proporciones. Además, a la falta generalizada de empleos se suman los nuevos retos derivados de la transformación radical que está experimentando la relación de empleo.

## LA RELACIÓN DE EMPLEO ES CADA VEZ MENOS SEGURA...

El presente informe revela que se ha producido un alejamiento con respecto al modelo estándar de empleo, en cuyo marco los trabajadores perciben un sueldo o un salario en una relación de empleo dependiente con respecto a sus empleadores, tienen un trabajo estable y trabajan a tiempo completo. Ahora bien, el modelo estándar de empleo es cada vez menos predominante en las economías avanzadas. En cuanto a las economías emergentes y en desarrollo, si bien se ha observado un cierto fortalecimiento de los contratos y las relaciones de empleo, el empleo informal sigue siendo una práctica corriente en muchos países y la utilización de contratos de muy corta duración y de horarios de trabajo irregulares se está generalizando en los tramos inferiores de las cadenas de suministro mundiales.

En la actualidad, el empleo asalariado solo representa alrededor de la mitad del empleo mundial, proporción que incluso se reduce a cerca del 20 por ciento de la fuerza de trabajo en regiones como África subsahariana y Asia meridional. En varias economías avanzadas se ha registrado una tendencia hacia la disminución de la proporción del empleo asalariado, que se aparta de la evolución histórica. En cambio, están creciendo el trabajo por cuenta propia y otras formas de empleo que quedan fuera del ámbito de los acuerdos suscritos tradicionalmente entre los empleadores y los trabajadores asalariados. En las economías emergentes y en desarrollo, la tendencia histórica hacia la extensión del empleo asalariado se está ralentizando. Además, en la mayoría de los países en desarrollo, la proporción del empleo en la economía informal y en el trabajo familiar no remunerado sigue siendo persistentemente alta.

Además, entre los trabajadores asalariados en su conjunto están apareciendo nuevas dinámicas. Menos del 45 por ciento de los trabajadores asalariados tienen un empleo a tiempo completo y permanente, y la tendencia parece ser hacia la baja. Esto significa que, en todo el mundo, cerca de 6 de cada 10 trabajadores asalariados están ocupados en formas de empleo a tiempo parcial o temporal. Las mujeres constituyen una parte desproporcionadamente alta de las personas ocupadas en modalidades de empleo asalariado temporal o a tiempo parcial.

En resumen, el modelo de empleo estándar es cada vez menos representativo del mundo del trabajo actual, ya que menos de uno de cada cuatro trabajadores está empleado hoy en condiciones que corresponden a ese modelo.

### ...LO QUE CONTRIBUYE A LA REDUCCIÓN DE LA DEMANDA Y DE LA PRODUCCIÓN Y AL AUMENTO DE LAS DESIGUALDADES...

La transformación en curso de las relaciones de empleo tiene importantes repercusiones económicas y sociales. En particular, contribuye a la creciente desvinculación entre los ingresos del trabajo y la productividad, ya que esta última está aumentando a un ritmo superior al incremento de los salarios en gran parte del mundo. A su vez, este fenómeno ha redundado en una insuficiencia de la demanda agregada que ha persistido con fuerza a lo largo de los años posteriores a la crisis. Según las estimaciones incluidas en este informe, las pérdidas ocasionadas por la débil demanda mundial se elevan a unos 3,7 billones de dólares, como consecuencia del desempleo, del rezago en el aumento de las rentas laborales y de los efectos que estos dos factores tienen sobre el consumo, la inversión y el ingreso fiscal.

Además, es posible que los cambios en las relaciones de empleo estén alimentando la desigualdad de los ingresos. Aun cuando los datos sobre los distintos países indican que su situación individual no es idéntica, se observa que, en promedio, las formas de empleo estándar están mejor remuneradas que las otras formas de trabajo, y que esta brecha ha tendido a ampliarse en el último decenio. Asimismo, los trabajadores con empleo temporal o informal, los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores familiares no remunerados (en gran parte mujeres), son afectados de manera desproporcionada por la pobreza y la exclusión social.

### ...Y ENTRAÑA GRANDES RETOS PARA LAS POLÍTICAS Y LAS INSTITUCIONES QUE SE HAN ESTABLECIDO EN TORNO AL MODELO ESTÁNDAR DE EMPLEO.

Las nuevas tecnologías y los cambios en la forma en que las empresas organizan la producción son factores determinantes de la evolución de la relación de empleo y de la extensión de las nuevas formas de trabajo. De ahí que la consecución del modelo de empleo estándar para la mayoría de los trabajadores sea cada vez más difícil.

Por consiguiente, las políticas públicas no deberían centrarse únicamente en promover la transición desde modalidades de empleo no estándar hacia el empleo permanente, a tiempo completo y dependiente. También se debería tener en cuenta la necesidad de asegurar una protección adecuada para los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo. En el informe se examina el papel que cumplen en este sentido las normativas en materia de protección social y de empleo.

### DEBIDO A ESTA TRANSFORMACIÓN EN LAS RELACIONES DE EMPLEO, HACEN FALTA POLÍTICAS QUE AMPLÍEN Y DESARROLLEN LA COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL...

La cobertura insuficiente de la protección social y la inclusión de criterios de admisibilidad que en la práctica determinan que solo pueden beneficiarse de la mayoría de prestaciones las personas que tienen contratos de trabajo regulares, limitan el alcance y la contribución que los sistemas de protección social podrían hacer a vastos sectores de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, se deberían revisar las reglamentaciones vigentes a fin de tomar en consideración la transformación de las modalidades de empleo. Como se indica en el informe, varios países han logrado progresos sustanciales al respecto y sus experiencias podrían servir de modelo para

avanzar en este campo. Cuando los sistemas de protección social están en su proceso de establecimiento, se abren oportunidades para incluir inmediatamente en su ámbito de cobertura a diferentes formas de empleo. Cuando los sistemas están ya arraigados, es necesario modernizar los criterios de admisibilidad y cobertura a fin de tener en cuenta adecuadamente la composición de la fuerza de trabajo.

La introducción de este tipo de innovaciones en las políticas ha permitido ampliar la cobertura legal, y en algunos casos efectiva, de la protección social e incluir así a las formas de empleo no estándar, a través de medidas como la creación de nuevas categorías contributivas, la simplificación de los procesos de registro y de recaudación tributaria, y el pago de subsidios para las cotizaciones y contribuciones a los regímenes de protección social. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, China y Sudáfrica, la adopción de modalidades innovadoras de protección social ha ayudado a mejorar la seguridad del ingreso de los trabajadores en situaciones de empleo vulnerable. En diversas economías avanzadas y en desarrollo, los gobiernos han aplicado combinaciones de políticas en materia de protección social y de mercado de trabajo que han permitido incrementar el empleo formal.

Al margen de estas tendencias positivas, sigue habiendo brechas importantes en la protección social de los trabajadores ocupados en diferentes tipos de empleo. Por ejemplo, el desarrollo de programas de seguro social contributivo para trabajadores autónomos y derechos de pensión para los trabajadores que tienen formas atípicas de empleo –la mayoría de los cuales son mujeres– sigue siendo insuficiente.

### ... Y LA REGULACIÓN LABORAL TIENE QUE ADAPTARSE A ESTAS FORMAS DE EMPLEO DIVERSAS.

En el informe se indica que muchos gobiernos han respondido a la transformación de las modalidades de empleo adaptando las normativas sobre empleo y extendiendo su alcance. Al respecto, ha habido mejoras significativas en algunos ámbitos de la legislación, en particular en lo que se refiere al empleo autónomo, al trabajo a tiempo parcial, al empleo de duración determinada y al trabajo obtenido a través de agencias de empleo temporal. El informe plantea que la capacidad de protección en este ámbito de las normativas laborales ha aumentado de manera sostenida con el transcurso del tiempo en la mayoría de los países analizados, en parte gracias a la introducción de leyes sobre la 'igualdad de trato', en virtud de las cuales se exige una protección equivalente tanto para los trabajadores con empleo estándar como para los que tienen empleos no estándar. No obstante, en los países donde los mar-

cos jurídicos no tienen adecuadamente en cuenta la naturaleza cambiante de las relaciones de empleo, un gran número de trabajadores todavía carecen de cobertura de la legislación de protección del empleo. Por otra parte, algunos países, especialmente en Europa, han introducido en los últimos años cambios que han reducido el nivel de protección de los trabajadores, ya sea con empleo estándar o empleo no estándar, con el objetivo de estimular el crecimiento del empleo.

Sin embargo, el análisis incluido en el informe sobre la relación entre la regulación laboral y los indicadores clave del mercado de trabajo —como, por ejemplo, el desempleo— sugiere que la reducción de la protección de los trabajadores no conlleva una reducción del desempleo. De hecho, los resultados que presenta el informe indican que, cuando los cambios introducidos están mal diseñados y debilitan la legislación sobre protección al empleo, su aplicación será con toda probabilidad contraproducente para el empleo y la participación en el mercado laboral, tanto a corto como a largo plazo. Es evidente que en este ámbito de las políticas no hay una solución válida para todos. Por el contrario, existe una clara necesidad de contar con enfoques cuidadosamente diseñados, basados en las condiciones específicas de cada mercado de trabajo y en datos fácticos sobre los resultados, y no en posturas ideológicas. Es más probable que esto pueda lograrse en un marco de diálogo social que ayude a encontrar el camino a seguir.

#### LAS CADENAS DE SUMINISTRO MUNDIALES PUEDEN CONTRIBUIR AL CRECIMIENTO ECONÓMICO, PERO LA CALIDAD DEL EMPLEO Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES SOCIALES EXIGEN UN ESFUERZO ADICIONAL

El informe examina también el papel que las cadenas de suministro mundiales desempeñan con respecto a la transformación de las modalidades de empleo. Se ha estimado que aproximadamente uno de cada cinco trabajadores está ocupado en las cadenas de suministro mundiales. De los análisis sectoriales se desprende que la participación en las cadenas de suministro mundiales es correlativa al logro de una mayor productividad, aunque este efecto es menos significativo en las economías emergentes. Estos análisis sugieren además que, en promedio, los trabajadores empleados en los sectores que participan en las cadenas de suministro mundiales perciben salarios similares a los trabajadores cuya participación en las cadenas de suministro mundiales es menor. Considerada en conjunto, la divergencia entre productividad y salarios implica que la proporción del valor añadido que se destina a los salarios disminuye con el tiempo, reduciéndose así la parte destinada al factor trabajo y aumentando las desigualdades de ingresos.

La intensa competitividad y la corta duración de los ciclos de producción que caracterizan a algunas cadenas de suministro mundiales, también inciden en los tipos de contrato y jornadas laborales de los trabajadores.

Estas características hacen que el diálogo social y la cuestión de la gobernanza del mercado de trabajo cobren una importancia primordial. Si bien es cierto que las iniciativas de responsabilidad social de las empresas se están multiplicando, todavía son necesarias medidas más audaces. De ahí que la colaboración y la cooperación de los mandantes de la OIT sean imprescindibles a este respecto. Las políticas activas del mercado de trabajo, inclusive en ámbitos como la capacitación profesional, la formación y la educación, son necesarias para asegurar que las pérdidas de empleo ocasionadas por los avances tecnológicos y la globalización de las cadenas de suministro sean compensadas con otras oportunidades de empleo. Los segmentos inferiores de las cadenas de suministro deben contar con normativas laborales y con los medios de aplicación correspondientes. En un plano más general, la aplicación de las normas internacionales del trabajo, y especialmente de las normas fundamentales, es crucial para asegurar que los beneficios económicos y sociales se desarrollen simultáneamente a lo largo de toda la cadena de suministro. Este es el camino para lograr una convergencia al alza, y no a la baja.



### Otras tendencias y datos clave del informe

- A nivel mundial, el crecimiento del empleo se ha detenido a una tasa de alrededor de 1,4% anual desde 2011. En las economías desarrolladas y en la Unión Europea, el crecimiento del empleo desde 2008 ha registrado un promedio de 0,1% anual, frente a 0,9% entre 2000 y 2007.
- Alrededor de un 73% del déficit mundial de empleos en 2014 se debió a una disminución del empleo entre las mujeres, quienes constituyen sólo alrededor del 40% de la fuerza laboral del mundo.
- El impacto directo del déficit mundial de empleos sobre la masa salarial agregada es substancial: corresponde a alrededor de 1.218 billones de dólares (millones de millones) en pérdida de salarios en el mundo. Esto equivale a alrededor de 1,2% del total de la producción anual mundial y a aproximadamente el 2% del consumo total a nivel mundial.
- Además de la reducción de la masa salarial como consecuencia del déficit de empleos, un crecimiento más lento de los salarios también ha tenido un impacto sobre la masa salarial agregada. Por ejemplo, en las economías desarrolladas y en la Unión Europea, un crecimiento más lento de los salarios durante el período de la crisis y de la post crisis corresponden a una reducción de 485.000 millones de dólares en la masa salarial agregada de la región en 2013.
- Debido a los efectos multiplicadores de salarios, consumos y niveles de inversión más altos, colmar el déficit de empleo aportaría 3,7 billones de dólares (millones de millones) al PIB global, el equivalente a un aumento de 3,6% de la producción mundial.
- En 86 países, que abarcan 65% del empleo mundial, más de 17% de las personas empleadas trabajaban con un contrato a tiempo parcial de menos de 30 horas por semana. El número de mujeres en empleo a tiempo parcial se situó en 24% frente a 12,4% para los hombres.
- En 40 países (que representan cerca de dos terceras partes de la fuerza laboral), 453 millones de personas estaban empleadas en las cadenas de aprovisionamiento mundial en 2013, en comparación con 296 millones en 1995. Esto representa una proporción de 20,6% del empleo total en los países de referencia, frente a 16,4% en 1995.
- A nivel mundial, 52% de los empleados están afiliados a un régimen de pensión, frente a 16% de los trabajadores por cuenta propia.
- Cerca de 80% de los empleados con un contrato permanente contribuyen actualmente con un régimen de pensión, frente a poco más de la mitad (51%) de los empleados con contratos temporales.